

## 地方議会議決事件の追加制度

### —— 地方議会の意思決定権限の拡大に関する現状と課題 ——

市 村 充 章

はじめに

- 一 地方議会議決権の法制度上の強化
  - 二 議会の議決権と長の執行権との格差構造
  - 三 地方分権一括法以後の状況（第二八次地方制度調査会答申）
  - 四 議会の追加議決事件の現状
  - 五 現状における問題点
- まとめ

はじめに

地方分権は、現在の日本国の中心的政治課題であるが、多くの改革と同様、そのための法的な枠組みのあり方と現状には必ずしも常に理想的な調和が保たれているというわけではない。

地方分権社会が実現することが近未来の日本にとつての理想であるならば、そこには地方自治の本旨としての国家に對抗する団体自治と自治体内部での住民自治が明確に実現されなければならない。だが、たとえば市町村合併が国家の発意によって他律的に推進され、道州制論議が当然のように盛んに行われているという現状は、基礎的自治体と広域自治体が自然的存在であるという前提を疑問視せざるをえないような現象であるし、今回ここに採り上げることとした自治体の重要な意思決定が意思決定機関である地方議会の権限外に置かれているという現状も、こうした地方分権、住民自治の視点に立つとき、極めて奇異なこととして目に映る。

現行の地方自治法では、地方議会が意思決定できる事項の対象範囲は、「制限列举主義」を採っており、地方自治法が認める特定事項に限定されている。日本の地方自治においては、住民は長と議会議員を選挙で選定し、彼らにその公共政策を企画・決定・実行させることとしている。その長と議会には、それぞれ、執行機関と議決機関・意思決定機関として、車の両輪のように相互に補完・監視の役割を果たし、自治における民主政治を実現する役割が期待されている。これを二元代表制と呼んでいる。

しかしながら、この二元代表制の中で、もつとも重要な、団体（公法人）としての意思決定権限は、おかしなことに議会が独占するものとはなっていない。むしろ、かなり多くの事項では、長や各種の行政委員会の決定事項に属しているのである。特に、様々な行政上の計画の決定権限は、長に専属していることが多い。

地方分権を進めるとき、このことは大きな障害となる。これらの計画類や条例に基づかない指導要綱類などは実質的に執行機関が自治体の意思決定をも行うものに他ならず、結局のところ議会の健全な意思決定活動全体を制約し、ひいては二元代表制による住民自治の実現を阻害するものであるからである。さらにいえば、計画等の策定に関しては、国

の法令が地方公共団体の行動に対し様々な制約を課しているからである。

このため、現在、自治体にとって重要な事項についての地方議会の議決権限をどのように拡大するかが多くの地方議会において問題となっており、それを実現するためには地方自治法第九十六条第二項の地方議会への議決事件の追加制度を利用する必要があるのです、その活用が大きな課題となっている。本稿は、議決事件の追加について、現状を検討し考察するものである。

## 一 地方議会の議決権の法制度上の強化

地方議会の議決権については、平成一二年四月、地方分権一括法の本格施行によって機関委任事務が廃止され、議会の最重要の権限である条例制定権が行政の全域に及ぶこととなるなど、一定の法制上の強化が行われた。

それでも、いまだに現行法では、議会の議決事項についての法の態度は制限列举主義であり、議会の議決事件は地方自治法第九十六条第一項に掲げた重要な事項のみに限定され、地方公共団体に関する事項の一切に及ぶものとはなっていない。その地方公共団体の意思決定に関する事項は、原則として、国の法（地方自治法又はその他の法律）が議会の議決事項として定めていない限り、議会の議決権限の及ぶところではないのである。

ただ、例外的に地方自治法第九十六条第一項に列举された事項以外の事項についても、同条第二項において、法律において長その他の執行機関の権限とされている事項等を除き、もし議会の新たな権限を条例で別途定めるならば、その事

項の政策的意思決定は、例外的にその個々の地方公共団体の議会の議決事項に追加できることとされてきた。

これは、同条第一項に対する例外を認める規定ということになるが、第二項の目的は、普通地方公共団体の意思の決定機関としての議会の権能を、ある程度地域の特性に応じて強化する余地を残したものであると考えられる。

地方公共団体が、国の法令によつて限定された事項だけでなく、任意に条例で議決事項を追加できることとされているということは、国の法令上、その地方公共団体の執行機関の権限で処理できるとされている事項についても、その意思決定の段階に関しては、議会の議決という手続を要するとすることができるといふことである。

これは地方公共団体における民主主義と二元代表制を充実させる趣旨によるものと一応理解してよい規定であろうし、そのように地方公共団体の議会は解してきた。

しかし、この第二項による議決事件の追加は、現実には制度的な可能性があるということにとどまり、平成一二年の前後においても、ほとんど活用事例といえるものが見当たらないというのが実態であった。その理由は、おそらく憲法第九二条の定める「地方公共団体の組織運営事項に関しては国が法律によつてこれを定める」とした画一的な法律主義、機関委任事務の在任、固有事務と団体委任事務への法令の過剰な介入の三点に求められるであろう。

日本国憲法制定時に、日本国政府が第九二条の条規をマッカーサー草案の中に挿入した原因は、明治期、近代日本において、中央政府が自由民権運動との関係で設置を認めはしたが、地方議會を、本質的に統治すべき中央集権の敵方とみなし、執行機関を国の出先機関として扱ってきたことの名残りであったとも考えられる。地方公共団体が、自らの判断によりその議事・議決機関と執行機関の間の権限配分を決定するという自主性・自律性を容認しない空気のようなものがあつた。<sup>①</sup>この条規を根拠として、国は、地方自治法に基本的なルールを定め、また各種個別の法令を定め、地方公

共同体の事務の進行手順及び内容に関して詳細な規定を作りあげてきた。地方公共団体としては、これらの法令を詳細に検討することなしにある事務に関して議決権限の議会への付与を行うということは、法令違反の危険を犯すことであつた。

また、地方公共団体は、平成一二年以前には、機関委任事務を大量に処理していたものであつて、その事務は市町村の処理している事務の五割、都道府県の処理している事務の七、八割を占めるといわれてきたが、これらの機関委任事務に関しては、そもそも議会にはもつとも基本的な機能である条例制定権の行使が否定されていた。この機関委任事務に関しては、地方公共団体の行政部門が処理しているものだといつても、それは「地方公共団体自身の事務」ではなく「国の事務」であると考えられていたから、その執行のための詳細は国が定めた法令規則と国家機関の指示に従つて行われるものであり、自治体の議事機関（頭脳）である議会がこれらの事務の領域に関与することは原理的に法制度上認められなかったのである。このように、地方公共団体が処理している多くの事務が国の機関委任事務であつたという実態も、地方公共団体の議事が積極的に議決事件を増やそうという動機付けを減退させてきたと思われる。

そうした状況の中で、本来的な地方公共団体の固有事務（公共事務）・団体委任事務の領域は限られており、また、そうした自治体の固有の事務についてさえ、憲法第九二条の規定を根拠として、国はさまざまな地方自治体の制度を地方自治法や各個別法令の中で規定してきたため、これらの規定の範囲内で地方公共団体は活動していればよいが、自治体が独自性を発揮して議会の議決事件に何かを加えたとしても、そのことが国の定めた諸法令の規定を逸脱し、地方自治法第九六条第二項の範囲を超え違法無効となつてしまうおそれがあつた。国の詳細な法令の制定は、それに従っていればなんら問題はないのであるから、そのこともまた、地方公共団体の独自の内部的な権限配分の見直しを行おうとす

る動機を抑制するものであったといえる。十数年の任期中、地方自治法の解釈を問題にしたことは一度もなかったという首長もいるくらい、自らの行政施策を国の法令との関係で独自に厳密に考えることは、地方自治体の事務にとって縁遠いことであつたのである。

また、地方自治を取り巻くこのような法制度の環境のために、地方公共団体自身が、そのような法制執務に関する能力を高める機会は少ないという状況が続き、国が定めた法制度に抵触せずに議決事件を追加するためのノウハウを十分蓄積していなかったことも原因の一つであつたと考えられる。

以上のような状況の中で、地方自治法第九十六条第二項による議会の議決権の追加という、おそらく地方自治の発展にとっては極めて重要な意義を持つ規定は、ほとんど活用されず意識もされないまま、ただ自治権拡大の可能性を示すものとして時を経てきたものと考えられる。

しかし、平成十一年(平成十二年四月本格施行)に制定された地方分権一括法は、この停滞した自治の環境に大きな影響を与えることとなった。同法の中で実現した自治法改正では、各地方公共団体において、従来、地方公共団体の執行機関が国の包括的指揮監督権に服しながら国の下部末端機関として地方公共団体の財政的な負担において処理してきた屈辱的な機関委任事務は、法制度上もすべて廃止され、地方公共団体の処理する事務はすべて、自治事務と法定受託事務という「地方公共団体自身が処理する事務」に帰属することとなった。機関委任事務は、すべて、それぞれの地方公共団体自らが「処理する事務」となり、これに伴って、地方公共団体の究極的な意思決定形式である条例制定権が及ぶ範囲は、その地方公共団体が処理している事務の全域に拡大した。つまり、ここに地方自治法第九十六条第二項に保障

されている議会の議決事件への追加可能な範囲が大幅に拡大することとなったわけである。

そうはいっても、この平成一二年の地方自治法改正に際して、議会の議決事件として追加可能な意思決定権限は、地方公共団体の行っている事務のすべてに及んだわけではない。この改正に臨んで、国は追加できる議決事件については「自治事務」に限ることとし、「法定受託事務には及ばない」という制約を第二項の規定に追加したからである。このため、現行地方自治法第九六条の規定は次のとおりとなっている。

第九六条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

二 予算を定めること。

三 決算を認定すること。

四 法律又はこれに基く政令に規定するものを除く外、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。

五 その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める契約を締結すること。

六 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。

七 財産を信託すること。

八 前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又

は処分をすること。

九 負担附きの寄附又は贈与を受けること。

十 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。

十一 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。

十二 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、斡旋、調停及び仲裁に関すること。

十三 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。

十四 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること。

十五 その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）により議会の権限に属する事項

② 前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。

平成十一年の地方自治法改正では、従来の規定のままでは、機関委任事務の廃止で自治体の処理するすべての事務の本来的な権限が、旧機関委任事務を含めてすべて地方公共団体に移ることとなるため、地方公共団体による議決事件への追加を「自治事務」として分類される事務に限ることにされ、機関委任事務の名残として残存する「法定受託事務」に係るものについては、その性質にかんがみて地方公共団体の自主的判断による追加を認めないよう、同項の括弧書きの中で、「法定受託事務に係るものを除く。」とされた。法定受託事務は、機関委任事務の半分近くがそのように位置づ



けられ、法定されたものであるから、地方公共団体及び地方議会にとつては、今なお、その地方公共団体が処理している事務のうちの何割かに関しては、第一項の条例制定権は別として、決して議会の議決権の対象から除外されたままとなっている。

もつとも、こうしてできた現行法では、「法定受託事務」については、地方自治法第九十六条第一項第一五号に規定を設け、国の法令（法令に基づく条例を含む）が議会の議決事件として定めている場合に限っては、議会の議決権とすることでバランスをとろうとしているようにもみえる。しかしこれは、国は、法令により法定受託事務に関して地方議会に議決権を付与することができるという趣旨であり、地方公共団体が自らの意思で自治的な権限配分の決定権を持つという意味ではない。地方自治の自主性自律性を強化するための議決権の拡大としての性質を進歩的な性格のものだとするなら、むしろこれとは逆行するしくみだといえる。

## 二 議会の議決権と長の執行権限との格差構造

地方議会のもつとも重要な権限は、「議決」という地方公共団体としての意思決定権限である。

議決できる事件に関しては、憲法第九十二条及び議事機関としての議会に関する第九十三条の制度的な保障を受けて、地方自治法第九十六条に「議決事件」という形で規定されているわけである。

この議会の権限の書き方は、市長に関する権限を規定した地方自治法第一四九条の「担任事務」に関する規定のしか

たとは根本的に違っており、長と議会の実態上の権限の強弱・落差の大きな原因になっている。

長の担任事務は非常に広範でありかつ権限の所在が曖昧な事項に関してはすべて長の権限に帰するように「概括列举方式」がとられている。議会の権限である議決事件は、地方自治法第九六条に列举されている事項以外には及ばないもので、地方公共団体の法人あるいは団体としての意思決定は、議会の議決権限として法が保障したもの以外は執行機関においてなされ、執行機関中各種の行政委員会の決定権限に属しないすべての事項もまた長に属する。長の意思決定権限は、したがって、法制的に、地方自治法と各種個別法、その政省令によって、現実には極めて強いものとなっているのである。反面、地方議会は、本来の議決機関としての存在意義に照らして極めて劣弱な立場に置かれているといえる。

長の担任事務は、次のように書かれている。

第一四九条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。

- 一 普通地方公共団体の議会の議決を経べき事件につきその議案を提出すること。
- 二 予算を調製し、及びこれを執行すること。
- 三 地方税を賦課徴収し、分担金、使用料、加入金又は手数料を徴収し、及び過料を科すること。
- 四 決算を普通地方公共団体の議会の認定に付すること。
- 五 会計を監督すること。
- 六 財産を取得し、管理し、及び処分すること。
- 七 公の施設を設置し、管理し、及び廃止すること。

八 証書及び公文書類を保管すること。

九 前各号に定めるものを除く外、当該普通地方公共団体の事務を執行すること。

この条文に関する国の見解は、松本英昭「新版逐条 地方自治法」（学陽書房）などから伺うことができるが、同書によれば、長の担任事務について、第一四六条本文で「概ね差に掲げる事務」だとしているのは「長の権限の主要なもの」を、普通地方公共団体の事務を中心にして、なるべく具体的に概括列举したものである」の意であるとされている。

これを「概括列举主義」と称し、列举された事項以外にも、結局、長の担任すべき事務があることを示しているという。長の権限は、普通地方公共団体の事務の処理については、議会や行政委員会とは異なり、「広い権限の推定を受けること、すなわち、法令の規定により積極的に他の機関の権限とされていない限りは、特にそれが普通地方公共団体の長の権限とする明文の規定がなくても、普通地方公共団体の長の権限に属するものであることを意味する。」のだというのである。

これに対して、地方議会の議決権を定める第九六条第一項では、議会は「次に掲げる事項を議決しなければならない」と規定している。この規定のしかたについては、議会の権限はそこに列举された事項のみに限定することになり、国は、これを「制限列举主義」の規定であると解釈しているのである。

それでも、この逐条解説においても、議決権というものは議会の最も基本的で本質的な権限であると理解され、第九六条の議決によって、普通地方公共団体としての団体意思が決定するものであるとされている。

といっても、その自治体としての団体意思の決定は、すべて議会の議決によって決まるものではないことはあきらか

であり、一般には議会が自治体としての意思決定をできる事項は、第九六条第一項に制限列挙された一五項目に限られ、それ以外で第九六条第二項で条例で追加されたもの以外は、すべて、長その他の執行機関が、それぞれ、自己の権限内で自ら決定し、それが自治体の団体としての意思決定となることは前述のとおりである。とくに、長は、第一三八条の三の規定により各執行機関を所轄する立場にあるため、その権限について最も広い推定を受ける。

このような長と議会の権限配分の作り方では、同じ住民の代表機関としての長と議会との力関係は対等とはなりえない。そこで、地方公共団体の意思決定機関としての議会の機能を強化するためと称して、第九六条第二項が、議会にその団体意思の決定のための議決権限を、第一項に列挙されたもの以外にも条例で追加できる旨の規定として設けられてきた。これは、その事務処理にあたつて、法令上執行機関限りで処理できる事項についても議会の議決を必要とすることができるものとされている。ただし、平成一二年に大量の機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務とされた際に、国の各省が関与権限を残したかつたものを法定受託事務として一般の自治事務と区別し、この法定受託事務に関しては、議会の議決事項とすることを禁じてしまった。

ともかくも、第二項は、議会の議決権を、自治体の意思で定めることができる「条例」によつて、議会の議決権を拡大し、その分、長の権限を抑制・牽制する道を開いているのである。

しかし、問題は、第九六条第二項の適用範囲が必ずしも明確な形できていさされておらず、多分に解釈で補われているということである。総務省は、従来「この場合においても、法令が明瞭に長その他の執行機関に属する権限として規定している事項及び事柄の性質上当然に長その他の執行機関の権限と解さざるを得ない事項については、及ばないものと解される。」(前掲逐条、三一七P)としてその自由な運用を牽制している。<sup>2)</sup>

この規定について、「文理上は、議会は、法令に定められた議決事件以外の議決事件を、任意に設定することができると解する余地がある。

しかしながら、先にも述べたように、議員と長とがいずれも住民の直接選挙によつて選任されるという「首長制」の組織原理に基づいて、議会の議決すべき事項の範囲は、限定的に解されるべきである。（中略）

法令の明文によつて長その他の執行機関の権限に属することとされている事項や、事項の性質上、執行機関の権限にもつばら属すると解されるものについては、議決事件とすることができないことに留意すべきである。これらの事項には必ずしも該当しないと解されるものについても、議会は条例の設定について慎重であるべきであり、「云々」と、議決事件への追加制度自体を抑制的に解する見解もある。<sup>③</sup>

このため、地方自治体では、従来第九六条第二項の積極的な活用は困難な状況にあったが、平成一二年の地方分権一括法以後、その議会議決事項追加のしくみの重要性が認識され、状況が大きく変貌してきたのである。

### 三 地方分権一括法以後の状況（第二八次地方制度調査会答申）

最近の動向としては、内閣総理大臣の公的諮問機関である地方制度調査会の第二六回専門小委員会において、平成一七年九月五日、地方六団体の議会側全国代表組織である各種の全国議長会から出されていた議決権の拡大要望が検討された。

これに対し、事務局である総務省からは、取り組み方についての整理案として第九六条第二項の活用により、地方自治体の実情に応じた議決案件の追加を図ることを促してはどうかと述べられた。そこでは、懸案の法定受託事務については、条例の対象とすることと議会の議決の対象とすることは同一には論じられないと答えている。つまり、地方公共団体が独自に自らの議会の議決事件の対象を拡大することは、自治事務に限っては促進措置を講じてもよいが、国が、本来国が行うべきものであるが地方公共団体が行うことにした法定受託事務に関しては、画一的に長側の決定権限を残し、地方議会の意思決定権限を認めたくない、つまり国の統制力を残したいというわけである。

しかし、小委員会の各委員の意見は議会側要望と同じであった。今村都南雄委員からは、「法定受託事務を除くという規定は時代にそぐわない。法定受託事務を含めて自治体の事務になったという理解は定着している。自治体の事務になったものを自治体の議決機関の対象になしえないというのは矛盾であるのでこれは撤廃すべきである。」とする意見が述べられた。

小幡純子委員からは、「条例制定権が認められたことからすると二項の括弧書きは矛盾である。これについても各自治体に任せるのが本来ではないか、カッコ書きをとった上で二項の活用を促すメッセージを発信すべきだ」などの意見が述べられた。

総務省出身の松本英昭委員からさえ、「括弧書きを削除することを調査会として提案することはよいことだ。」などの意見が出されたのであった。

つまり、議決事件の追加拡大という理念に関しては、総務省の意見は一般的には積極促進の立場をとりつつも法定受託事務への拡大には消極的であったが、国の法制度の見直しを諮問されている地方制度調査会の小委員会構成員の大半

は、法定受託事務についても議会の議決事件に追加できるよう第二項を改正をすべしとする意見が大勢であったといえる。

第二八次地方制度調査会は、平成一七年一月九日に「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」を決定し内閣総理大臣に提出した。地方制度調査会は、重要な地方自治に関する制度を審議するための諮問機関であり、ここで答申されたものはほとんどの事項が法令化されてきたという実績がある。

答申は、平成一二年四月に地方分権一括法が施行され、行政システムが中央集権型から地方分権型に転換する改革がなされたが、施行後五年を経過した現在においてもなお多くの面において課題が指摘されており、さらに力強く地方分権を進めるための制度及びその運用が求められているとし、「地方公共団体の責任領域の拡大に伴い、議会のあり方も問われている。議会のあり方については、第二六次地方制度調査会においても取り上げられ、その機能の充実を図っていく必要があることが指摘されたところであるが、地方議会の制度のあり方も問われている。住民自治に根差した地方分権の進展を図る上で、議会の活性化はなお残された課題であり、この観点から、議会の権限、権能、運営等のあり方について、改めて検討することが求められている。」と総括した。

さらに、議会の議決事件のあり方については、答申の一七頁に次のように述べている。

「議会の権能を拡大する見地からは、まず、議決事件の条例による追加を可能とする規定を活用することにより、各地方公共団体の実情に応じた議決事件の追加を図ることが考えられる。

なお、現在法定受託事務は議会が条例により追加することができる議決事件から除外されているが、法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であるものと考えられ

る。この点については、法定受託事務に関する関与の特性等にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係の整理について引き続き検討する必要がある。」

総務省は、この答申を受けて閣法を第一六四回常会に提出することとなった。

しかし、平成十八年三月七日に内閣から第一六回国会に提出された「地方自治法の一部を改正する法律案」における議会制度の見直し事項には、議決事件の追加制度に関する改善策は盛り込まれておらず、自治法第九六条第二項は変更されないまま、将来の課題になってしまった。

#### 四 議会の追加議決事件の現状

さて、地方自治法第九六条第二項は、地方公共団体は、法定受託事務を除く事務つまり非常に広範に存在しうる「自治事務」に関しては、第一項に限定列举されている事務以外にも、条例により議会の議決事件とすることを保障している。

平成一二年の地方分権一括法で、機関委任事務が廃止され、地方公共団体が、ともに地方公共団体の事務の範疇にある自治事務と法定受託事務のみを事務として行うという形に変わった。このときの大改正において、立法者は、各地方公共団体において第二項の追加的な議決事項が自主的に増やされ、地方議会が活性化し、権限を拡大していくことを期待してきたといえる。



従来存在していた地方自治体自身の事務（以前はこれらを「公共事務（固有事務）」「団体委任事務」「行政事務」と呼んできたが、要するに地方自治体自身の権限と責任で行う事務である。）のみならず、従来は国の事務等を地方公共団体が手足として行わされてきた「機関委任事務」を廃止して、それらの半分を法定受託事務に、半分を自治事務とすることとしたので、第二項の追加的議決事項にできる事務は、實際上、格段に増やされたのである。

では、実際にどの程度、全国各市において議決事項への追加事件があつたのだろうか。

#### （1）市議会に関する現状

全国市議会議長会は、平成一七年三月一日付で、「市議会の活性化等に関する実態調査結果」を取りまとめた。その調査において、第九六条第二項により議決事項に追加している案件に関し各市議会に報告を求めたが、調査の結果、回答のあつた七二六市中、約一割の六九市でなんらかの議決事件の追加が行われていることが判明した。

別添資料参照。なお、この資料は、平成一八年二月の都市行政問題研究会『分権時代における市議会のあり方』に関する調査研究報告書」にも掲載されている。

その内容はまとめると次のようになる。

#### ◎実質的に重要な権限拡大となるもの

##### 【計画決定権限の変更】

従来の現行法だけでは、行政計画は市の行政上重要な位置を占めているにもかかわらず、その決定権限は市長の下にあり、市の基本構想だけが議会の議決事件となるにすぎないが、追加的に議会に属するように改正された市の事例とし

て以下のようなものが報告されている。

市基本計画の策定・変更・廃止（仙台市、四街道市、横浜市（長期重要事業の計画決定）、上田市、名張市）

環境基本計画の策定・変更・廃止（仙台市）

地域防災計画、水防計画、老人福祉計画、老人保健計画、介護保健事業計画の策定・変更（四日市市）

高齢者福祉計画（小林市）

都市計画に関する基本的方針のうち、全体構想の策定・変更（四日市市）

財政・健康保険事業・市民病院事業等の再建計画の策定・変更

開発に関する基本方針

#### 【人事に関する事件】

職員は基本的に任命権者である長等の広範な権限が認められ、地方自治法等に定められた同意人事案件以外は法令上はほとんど市長等の行政機関に属しているが、以下のような追加的な権限拡大が報告されている。

議会の同意人事案件（上尾市）

財産区管理員の選任（大分市）

職員定数の決定（能代市、土浦市、西宮市、加古川市、生駒市、伊万里市）

職員分限規定の制定（能代市）

職員の退職手当・支給方法の決定（能代市、大分市）

職員の賞じゅつ金授与（宇都宮市）

民生委員等の報酬・費用弁償額・支給方法（能代市）

特別職の退職手当

【重要な行政政策・施策の決定】

市役所の位置の変更にあたり、その予定地を定めること（山鹿市）

小中学校の統合に関する事（日田市）

公有水面埋立て権の譲渡に関する事（福岡市）

電力報償契約の締結・解除

工場誘致に関する事（栗東市）

一件一〇〇万円以上の出資・出捐に関する事（井原市）

転貸債による借入金の貸付契約に関する事（田川市）

心身障害児福祉年金・児童手当・老人医療費助成・乳幼児医療費助成・重度心身障害児医療費助成・母子家庭医療費助成に関する事（和歌山市）

オンブズマン（北見市、三鷹市、府中市）

【第三セクター等への関与の強化】

第三セクターへの関与権限（定款変更・取締役監査役の選任・解散・合併等）

二二一条三項の契約等の相手方法人への出資に関する事（福岡市）

【情報公開】

行政情報条例に関すること（益田市）

【協定】

協働病院移転改築に伴う協定締結（高萩市）

併用林道協定の決定（小松市、洲本市、竹田市）

【非権力的な活動に関すること】

名誉市民条例

市民憲章制定

市民の日制定

市の木、市の花の制定

平和都市宣言等の都市宣言の制定改廃

姉妹都市及び友好都市の提携

これらを見ると、議会の権能の強化という観点から、行政計画への議決権限の拡大が行われている事例が見られることが注目される。都道府県ではすでかなりのところで総合計画の議決権が確立しつつあるが、市においても、おそらく増加していくものと思われる。

このほか、その市が直面している重要な政策決定に関する権限追加、小さな契約への決定権限の拡大、オンブズマン

制度への議会の権限の確立、第三セクターへの関与の拡大などが挙げられている。

## （２）町村議会に関する現状

町村については、全国町村議会議長会が「地方議会の活性化に関する調査結果」（平成一七年二月現在）において悉皆調査を行ないその結果を公表している。<sup>③</sup>

これによると、二、四九七団体のうちで、何らかの議決事件追加を条例で制定しているのは一八八町村（七・五％）であつた。

追加された議決事件の内容としては、名誉町民条例や町村章の制定条例、表彰条例、姉妹都市の締結、町の宣言に関するもの、職員の定数や分限規定、退職手当に関するものが多かったという。

## （３）都道府県議会に関する現状

地方分権一括法の制定時点では、都道府県での議決事件追加の事例は、二三団体で約半数であつた。

現在注目されている行政に係る基本的計画に関する議決権については、平成一七年七月には長野県で制定され、少なくとも一四県で制定されたことになった。

計画に対する何らかの議会の議決権を制定している県は、調査した限りでは次のとおりである。制定についての議論は以下の各県でなされており、山形県、茨城県など各地で動きがみられる。

青森県、岩手県、宮城県、埼玉県、神奈川県、長野県、三重県、岐阜県、滋賀県、岡山県、香川県、福岡県、長崎県、

熊本県

## 五 現状における問題点

この現状を考察すると、問題点はいくつかにまとめることができる。

第一には、当然のことであるが、地方議会の議決権追加の事例はまだ大変少ないということであり、第九六条第二項の活用は、地方公共団体に、一般的にその重要性が十分認識されていないということである。先に述べたように、国家による画一的法律主義によって地方公共団体の組織及び運営に関する事項を定めてしまうという憲法上の枠組みが、現在もさまざまに地方公共団体及びその議会の意識を制約しているということであろう。

第二に問題なのは、議決事件として追加された対象事項の大半が、自治体行政の上で行政機関側が専権的に行ってきた重要な意思決定権限を議会の決定権限の下に移管するという趣旨で行われたものではないと思われることである。市町村で報告されている活用事例の多くが、表彰、姉妹都市締結、宣言などのセレモニア的な色彩の強い事項が対象となっており、それらは、以前から議会が議決していたか、又は、その承認をとって行われることが多かったものであると考えられ、分権一括法制定以後の状況の中で新たに設けられた議会の権能ではないと考えられることである。

地方分権を進めていく上で必要な地方公共団体の自主性・自立性の確保を具体的に実現し、議会を通じて自治体行政に対する住民自治の確立を図ること、長と議会とが健全にチェックアンドバランスを保つ二元代表制の実現に必要な自

治確立のしくみという意味で必要な追加議決事項制度としての第二項の意義は、いうまでもなくその地方公共団体の将来を左右する政策決定について意思決定機関である議会に委ねるということである。基本的計画に対する議会議決権の追加の事例はこの意義にまさに合致するものとして注目される。

まだその事例は少ないが、今後、基本的計画に対する追加事例は急速に増加するものと予想できる。基本的計画には、長期の総合基本計画などとこれに関連する各行政分野の基本計画類が考えられるが、地方自治法が規定している市町村の基本構想を除き、一般的に基本計画の類が行政機関側だけで決定されてきたこと自体、不自然なことであった。これらの計画策定は、それがその地方公共団体独自のものというならば、当然自治事務の範疇のものであり、将来的にその地方公共団体の条例、予算及び人員を実質的に大きく拘束することとなること、また、その地方公共団体のあり方、住民サービスに大きな影響を及ぼすことになるのであるから、住民代表である議員によって構成される議会の重要な関心事であり、決定事項であるべきなのである。

ただし、このことは、別の問題も引き起こすこととなる。我が国における地方公共団体の策定する計画には、法令でその策定・策定方法・策定内容を定めた計画が多数存在し、都市計画のような国民の権利義務を制約する法規性をもった計画の領域も存在する。現在のところ、憲法第九二条による国による組織運営事項の国による法律主義と第九四条及び地方自治法一四の条の条例制定権に対する国の法令の優越の規定が、この問題の顕在化の歯止めとして働き、地方公共団体は、自らの自由な策定権限に属する基本的計画を限定的に列挙して、追加議決事件の対象としている。しかし、それでも、各種の個別法令の拡大がすすめば、地方議会が重要な計画の意思決定権限を行使すべきだという意識は当然発達するのであり、国家による画一的法律主義がここから見直しを迫られるということは大いにありうることである。

第三の問題は、議決事件への追加が、現実には議会側から提案されている事例が少ないということである。議会自身に、重要な政策決定を議会の意思決定事項に取り込んでいこうという意識が低いとするなら、議会そのものに二元代表制の確立に関して大きな問題が潜んでいるということになるからである。町村議会議長会調査結果では、つぎのように報告されている。

「【問一一】

議決事件を追加した際の条例案の提出者は誰でしたか。

①議員 ↓ 一九町村（二〇・二％）

②町村長 ↓ 一六八町村（八九・八％）

※一町が未回答。

◎条例案の提出者

条例案の提出者が議員であつたのは一九町村（二〇・二％）であつた。  
具体的には、

雫石町、玉山村、滝沢村、花泉町（岩手県）、本吉町（宮城県）、余目町（山形県）、月舘町、北会津村、檜葉町（福島県）、鉾田町（茨城県）、清洲町（愛知県）、斑鳩町、榛原町（奈良県）、泊村（鳥取県）、賀陽町（岡山県）、田布施町（山口県）、遠賀町、瀬高町（福岡県）、高千穂町（宮崎県）であつた。」

議会と長の政策的決定に関する関係は、まだ、多くの問題を含んでいることは明らかである。



## まとめ

議会の活性化は、各市議会、全国市議会議長会のみならず、都道府県、町村、国のすべての機関、審議会等の重要課題になっており、二元代表制のバランスを改善する方法として、議会の議決権限の地方自治法第九十六条第二項による追加はそのための有効な方法として期待されるようになった。

唯一の法的な制限である法定受託事務への議決事件追加禁止についても、見直しの動きがある。

現在のところ、その具体的で実質的に意味のある事項の追加の動きは始まった段階といふべきであり、各地方公共団体においては、まず基本的な計画への議会の議決権の確立がその緒についたところであつて、今後、計画への議決権の確立は急速に広まる可能性が強い。この動きは、議会の活動内容の改善に大きな影響を与え、議会と長の間で、二元代表制の趣旨に沿った形で意思決定と執行の関係を整理し、地方公共団体と国との関係において地方分権の強化の方向での法的な事務配分の枠組の整理合理化につながる可能性をもっているものといえる。

- (1) 昭和二年六月一日大審院判決「市長ノ権限ハ市長自ラ之ヲ制限スルヲ得ズ」
- (2) 松本英昭『要説地方自治法（第四次改訂版）』（平成十七年、ぎょうせい）二七九頁
- (3) 川村毅「議会の議決権」『新地方自治法講座六 議会』（平成九年、ぎょうせい）一八〇頁
- (4) 全国町村議会議長会の調査報告は次のように述べている。

「地方議会の活性化については、すでに平成九年の地方分権推進委員会の第二次勧告において、議会機能の強化や議会の組織・構成及び運営について数項目にわたる提言がなされている。全国町村議会議長会としても、これらを踏まえ、地方（町村）議会活性化研究会を設置し、

平成一〇年四月には「町村議会の活性化に関する報告書」をとりまとめ、各町村議会の活性化に供してきたところである。

本調査は、全国の町村議会における活性化に関する現在の取り組み状況を把握し、新たな「第二次活性化方策」への検討に資するため実施したものである。

以下の調査結果が、各町村議会における今後の議会活動に資するものとなれば幸いである。

調査基準日 平成一六年一月一五日現在

回答数 二、四九七町村(全町村)

### ◎議会の議決権範囲の拡大

地方議会の政策形成能力や行政監督機能を高めるためには、これまでの首長との関係で制約されていた議決権をはじめ権限全般の強化を図る必要がある。議決権の範囲の拡大については、地方自治法第九十六条第二項を活用して、議会の議決が必要なものとして以下のような事項を条例で規定することができる。

- ①市町村が議会の議決を経て定める「基本構想」を「基本構想及び基本計画」に改めること。
  - ②住民生活に直結する高齢者保健福祉計画、一般廃棄物処理計画等個別計画のマスタープランを議決事項に追加すること。
  - ③事務・事業の民間委託、企業と結ぶ公害防止協定等私法上の契約で重要なものは、法定の議決事項に追加すること。
  - ④地方公共団体が設立した公社及び出資法人等に対し、議会が直接関与できるよう改めること。
- 今回の調査では、この法第九十六条第二項を活用して議決事件の追加をしていたのは、一八八町村(七・五%)であった。この内容は、名誉町村民条例や町村章の制定条例、表彰条例、姉妹都市の締結、町の宣言に関するもの、職員の定数や分限規定、退職手当に関するものが多かった。

上記のような住民の権利義務に関するものを具体的にみると、次のとおり。

#### ①議決事件に基本構想と併せて基本計画を追加している例としては、

興部町(北海道)、雫石町、玉山村、滝沢村、前沢町、金ヶ崎町、花泉町、大東町、岩泉町、大野村(岩手県)、栗駒町、本吉町(宮城県)、余目町(山形県)、月館町、北会津村、金山町(福島県)、中井町、津久井町(神奈川県)、大岡村(長野県)、北房町、賀陽町、勝山町(岡山県)、田布施町(山口県)、瀬高町(福岡県)、大崎町(鹿児島県)

②の議決事項への個別計画のマスタープランを追加している例としては、

北桧山町（北海道）、本吉町（宮城県）

③の議決事項へ重要な私法上の契約を追加している例としては、

北桧山町、和寒町（北海道）、本吉町（宮城県）、樫葉町（福島県）、神川町（埼玉県）、松崎町（静岡県）、八千代町、但東町（兵庫県）、

御杖村（奈良県）、泊村（鳥取県）、日生町（岡山県）、吉松町（鹿児島県）  
等であった。」

（本学法学部教授）